

UCHWAŁA NR 222/XXVIII/17
RADY POWIATU GRODZISKIEGO
z dnia 26 stycznia 2017 r.

w sprawie rozpatrzenia skargi na Starostę Grodziskiego

Na podstawie art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t. j. – Dz. U. z 2016 r., poz. 814 ze zm.) w związku z art. 229 pkt 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t. j. – Dz. U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.) Rada Powiatu Grodziskiego uchwala, co następuje:

§ 1.

Skargę na działanie Starosty Grodziskiego z dnia 22 listopada 2016 r. złożoną przez p. E. D., p. Z. H., p. M. H., p. J. P., p. W. Ż., p. G. S., p. O. J., p. J. K., p. A. P., p. K. T., p. M. Ł., p. S. D. dotyczącą braku nadzoru nad działalnością Wydziałów Starostwa Powiatu Grodziskiego skutkującym przewlekłym, biurokratycznym i nienależytym prowadzeniem spraw, **uznaje się za niezasadną.**

§ 2.

Uzasadnienie

W piśmie z dnia 22 listopada 2016 r. złożonym na sesji Rady Powiatu Grodziskiego w dniu 24 listopada 2016 r., skarżący zarzucają Staroście Grodziskiemu brak nadzoru nad działalnością Wydziałów Starostwa Powiatu Grodziskiego skutkujący przewlekłym, biurokratycznym i nienależytym prowadzeniem spraw i naruszeniem istotnych interesów mieszkańców miasta Podkowa Leśna, zaznaczając jednocześnie, iż skarga ta jest skargą na całokształt działalności Starosty Powiatu Grodziskiego; nie jest natomiast skargą na poszczególne akty Starosty w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 6 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Skarga ta nie jest również skargą na pracowników Starostwa.

Rada Powiatu Grodziskiego przekazała przedmiotową skargę, zgodnie z kompetencjami, do Komisji Rewizyjnej w celu przygotowania projektu uchwały w sprawie sposobu rozpatrzenia skargi.

Komisja Rewizyjna na posiedzeniu w dniu 14 grudnia 2016 r. ustaliła plan postępowania wyjaśniającego, jak również wskazała skład zespołu kontrolnego w celu zbadania zarzutów zawartych w skardze w określonych wydziałach Starostwa.

Nadto Komisja Rewizyjna w dniu 4 stycznia 2017 r. wystosowała pismo do Starosty Grodziskiego z prośbą o wskazanie podejmowanych przez Starostę działań nadzorczych.

Na posiedzeniu Komisji Rewizyjnej w dniu 18 stycznia 2017 r. przedstawione zostały wyniki działań kontrolnych Komisji oraz wnioski.

Komisja Rewizyjna ustaliła, iż działania nadzorcze Starosty koncentrują się przede wszystkim na wynikających z obowiązku wykonywania zadań związanych z wdrożonym Systemem Zarządzania Jakością ISO, kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego.

Czynności te realizowane są następująco: w Starostwie Powiatu Grodziskiego od 2006 roku został wdrożony System Zarządzania Jakością ISO 9001:2008. Zgodnie z przyjętym systemem oraz Księgą Jakości Starosta, Wicestarosta i Pełnomocnik Starosty ds. Systemu Zarządzania Jakością raz w roku dokonują przeglądu zarządzania, którego celem jest ocena jakości usług świadczonych przez Starostwo. Przegląd zarządzania dostarcza pełnej wiedzy na temat Systemu Zarządzania Jakością.

Do przeglądu zarządzania Starosta wykorzystuje informacje obejmujące:

- 1) wyniki audytów wewnętrznych i zewnętrznych przeprowadzanych w roku poprzedzającym przegląd,
- 2) sprawozdanie z analizy złożonych skarg i wniosków,
- 3) zastosowane rozwiązania, będące konsekwencją decyzji podjętych po poprzednim przeglądzie,
- 4) informacje zwrotne od klientów zewnętrznych Starostwa zawarte w anonimowych ankietach zadowolenia klienta oraz książce opinii,
- 5) przewidywane zmiany organizacyjne służące poprawie funkcjonowania jednostki oraz jakości świadczonych usług.

Do przeglądu zarządzania zbierane są informacje ze wszystkich wydziałów i samodzielnych stanowisk Starostwa dotyczące liczby: wydanych i uchylonych decyzji, skarg wniesionych w trybie K.p.a, wniosków, wydanych zaświadczeń, informacji w mediach. Podczas przeglądu zarządzania omawiane są cele jakościowe przyjęte na rok poprzedzający przegląd zarządzania, ich mierniki oraz pożądane wyniki zaplanowane na dany rok. Następnie na bazie zebranych danych określone są osiągnięte wyniki celów jakościowych i na tej podstawie określone cele jakościowe na kolejny rok. Analizie poddawane są wyniki i wnioski płynące z audytów wewnętrznych przeprowadzanych zgodnie z przyjętym rocznym planem audytów wewnętrznych. Dane te stanowią informacje na temat świadczonych usług i funkcjonowania poszczególnych komórek Starostwa. W 2016 roku audyty wewnętrzne przeprowadzono w:

1. Wydziale Architektoniczno-Budowlanym,
2. Wydziale Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Gospodarki Wodnej,
3. Wydziale Organizacyjnym,
4. Wydziale Geodezji i Kartografii.

W wyniku przeprowadzonych audytów wykryte niezgodności i uchybienia są poddawane analizie i proponowane są działania korygujące. Dzięki temu Starosta może podjąć czynności zmierzające do poprawy stanu istniejącego oraz zapobiec wystąpieniu nieprawidłowości w przyszłości. Dwa razy w roku przeprowadzane są zewnętrzne audyty sprawdzające przez instytucję certyfikującą BSI Group Polska, które dają pełną wiedzę o funkcjonowaniu Starostwa.

W 2016 roku zewnętrzne audyty objęły:

1. Wydział Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Gospodarki Wodnej,
2. Wydział Komunikacji,
3. Wydział Architektoniczno-Budowlany,
4. Wydział Geodezji i Kartografii,
5. Samodzielne Stanowisko ds. Obronnych, Obrony Cywilnej i Zarządzania Kryzysowego,
6. Samodzielne Stanowisko Promocji Powiatu,
7. Powiatowego Rzecznika Konsumentów.

Z audytów wewnętrznych i zewnętrznych, a także zaleceń poaudytowych sporządzana jest pisemna dokumentacja.

Źródłem wiedzy dla Starosty na temat zadowolenia klienta są badania ankietowe. We wszystkich Wydziałach Starostwa klienci mają możliwość wypełnienia anonimowej ankiety z podaniem propozycji zmian jeśli widzą taką konieczność. Raz w roku podczas audytu wewnętrznego zbierane są wszystkie ankiety, a następnie podczas przeglądu zarządzania szczegółowo analizowane. Wnioski zgłaszane przez klientów są omawiane podczas przeglądu. Dodatkowo klienci zewnętrzni mogą wyrazić opinie poprzez wpis do Książki opinii. Dzięki opiniom mieszkańców Starosta wprowadza, w miarę możliwości, zmiany w funkcjonowaniu poszczególnych Wydziałów Starostwa.

System kontroli zarządczej sprawowanej przez kierownictwo jednostki sektora finansów publicznych, w tym kierownictwo jednostek samorządu terytorialnego, został systemowo uregulowany przez ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t. j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.). Następnie został uszczegółowiony w Komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych. Stosownie do obowiązujących regulacji kontrolę zarządczą stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia

realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego. Celem tej kontroli jest zapewnienie w szczególności:

- 1) zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi,
- 2) skuteczności i efektywności działania,
- 3) wiarygodności sprawozdań,
- 4) ochrony zasobów,
- 5) przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania,
- 6) efektywności i skuteczności przepływu informacji,
- 7) zarządzania ryzykiem.

Od 2010 roku w Powiecie Grodziskim istnieją kompleksowe uregulowania dotyczące funkcjonowania i koordynacji kontroli zarządczej obejmujące zarówno Starostwo Powiatu Grodziskiego, jak wszystkie pozostałe powiatowe jednostki organizacyjne. Po raz pierwszy wprowadzono procedury w tym zakresie Zarządzeniem nr 121/2010 Starosty Grodziskiego z dnia 4 listopada 2010 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji kontroli zarządczej w Powiecie Grodziskim. Obecnie obowiązuje Zarządzenie nr 18/2014 Starosty Grodziskiego z dnia 06 czerwca 2014 r. w sprawie wprowadzenia procedur kontroli zarządczej dla Powiatu Grodziskiego. Obowiązujące procedury szczegółowo regulują zasady ustalania celów i zadań, mierników realizacji tych zadań, monitorowania stopnia ich wdrożenia, a także sprawozdawczości z realizacji celów i zadań oraz osiągnięcia założonych mierników na szczeblu całego Powiatu. Zasady obejmują również udokumentowaną analizę ryzyka, w której planuje się odpowiednie działania właściwe dla minimalizacji wystąpienia ryzyk utrudniających lub uniemożliwiających osiągnięcie założonych celów. Działania w zakresie zarządzania ryzykiem są również monitorowane i podlegają sprawozdawczości. Ponadto, raz w roku, przeprowadza się samoocenę kontroli zarządczej, której zbiorcze wyniki są szczegółowo analizowane przez Starostę Grodziskiego, wydającego w tym zakresie wskazówki i zalecenia dotyczące dalszych działań. Wszystkie te obowiązki są realizowane na bieżąco na podstawie ww. ustalonych procedur, implementujących standardy kontroli zarządczej na grunt działania powiatowych jednostek organizacyjnych.

Jednym z istotnych elementów kontroli zarządczej w zakresie monitoringu i oceny jest również audyt wewnętrzny. Starostwo Powiatu Grodziskiego, stosownie do wymogu ww. ustawy o finansach publicznych, zatrudnia audytora wewnętrznego posiadającego stosowne uprawnienia do wykonywania tego zawodu. Audytor wewnętrzny corocznie przeprowadza analizę ryzyka dotyczącą realizacji zadań przez Starostwo Powiatu Grodziskiego i powiatowe jednostki organizacyjne. Wyniki analizy są prezentowane Staroście Grodziskiemu, który decyduje w których obszarach działania należy przeprowadzić audyty wewnętrzne. Ze wszystkich audytów powstają sprawozdania zawierające zalecenia, których wdrażanie jest monitorowane, a następnie sprawdzane przez audytora wewnętrznego w audytach sprawdzających. Raz w roku Zarząd Powiatu Grodziskiego przedkłada Radzie Powiatu informację na temat przeprowadzanych w Starostwie kontroli i audytów wraz z informacją o wykonaniu zaleceń pokontrolnych.

Nadzór przeprowadza się również poprzez bieżącą stałą kontrolę nad wydziałami w związku z realizacją bieżących zadań i wydawaniem decyzji administracyjnych zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Starostwa oraz aktami wewnętrznymi kierownictwa.

Ponieważ przejawem braku nadzoru zdaniem osób skarżących było nieterminowe, biurokratyczne i niezgodne z prawem załatwianie spraw, Komisja Rewizyjna dokonała kontroli losowo wybranych próbek spraw załatwianych dla Miasta Podkowa Leśna w Wydziale Architektoniczno-Budowlanym w dniu 05.01.2017 r., Wydziale Komunikacji w dniu 10.01.2017 r. oraz Wydziale Gospodarki Nieruchomościami w dniu 10.01.2017 r.

Zespół kontrolny w składzie: radni Małgorzata Zacny, Małgorzata Sędzińska, Włodzimierz Paluch, przeprowadził rozmowę kontrolną z Naczelnikiem Wydziału Gospodarki Nieruchomościami Starostwa

Powiatu Grodziskiego w związku ze skierowaną skargą mieszkańców Podkowy Leśnej. W wyniku przeprowadzonej rozmowy stwierdzono:

- W wydziale są przeprowadzane audyty wewnętrzne i zewnętrzne. Audyty wewnętrzne polegają na szczegółowym sprawdzeniu losowo wybranych spraw. Kontrole dotyczyły spraw nieruchomości powiatu, wynajmu, czy Skarbu Państwa. Zalecenia pokontrolne dotyczyły drobnych spraw porządkowych i były natychmiast realizowane.

- Kontrole zewnętrzne dotyczą spraw wykonywanych przez powiat z zakresu administracji rządowej, wykonywanych przez powiat, przestrzegania ustawy o gospodarce nieruchomościami. W ostatnich kilku latach nie było kontroli z Urzędu Wojewódzkiego.

- W trakcie kontroli zapoznano się z losowo wybranymi postępowaniami dotyczącymi Podkowy Leśnej w kwestii odszkodowań za grunty zajęte pod drogi publiczne. Nie stwierdzono nieprawidłowości, a sprawy odszkodowań są rozpatrywane na bieżąco.

Ostatecznie stwierdzono, że nadzór Starosty nad ww. wydziałem jest prawidłowy, a w działaniach wydziału nie stwierdzono nieprawidłowości.

Zespół kontrolny w składzie: radni Małgorzata Zacny, Małgorzata Sędzińska, Włodzimierz Paluch, przeprowadził rozmowę kontrolną z Naczelnikiem Wydziału Komunikacji w związku ze skierowaną skargą mieszkańców Podkowy Leśnej. W wyniku przeprowadzonej rozmowy stwierdzono:

- W Wydziale realizowane są audyty wewnętrzne i kontrole zewnętrzne.

- Większość pism jest dekretowana przez Starostę Grodziskiego, prowadzone są ze Starostą konsultacje w większości dekretowanych spraw.

- W 2016 roku była kontrola z Urzędu Wojewódzkiego w zakresie nadzoru nad ośrodkami szkolenia kierowców. Uwag nie wniesiono.

- W 2016 roku kontrolowana była przez Wojewodę Mazowieckiego organizacja ruchu. Uwag nie wniesiono.

- Audyt wewnętrzny był przeprowadzony 26 września 2016 roku.

- 29 sierpnia 2016 r. był przeprowadzony audyt zewnętrzny ISO weryfikacja systemu ISO – w obydwu audytach nie było żadnych uwag.

W Wydziale Komunikacji funkcjonuje system kontroli zarządczej stanowiący ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.

Zespół kontrolny zapoznał się również z dokumentacją losowo wybranych postępowań wszczętych na wniosek Miasta Podkowa Leśna. Nie stwierdzono nieprawidłowości.

Zespół kontrolny w składzie: radni Małgorzata Zacny, Małgorzata Sędzińska, Włodzimierz Paluch, przeprowadził rozmowę kontrolną z Naczelnikiem Wydziału Architektoniczno-Budowlanego Starostwa Powiatu Grodziskiego w związku ze skierowaną skargą mieszkańców Podkowy Leśnej.

W wyniku przeprowadzonej rozmowy i przeglądu losowo wybranych postępowań stwierdzono:

- Na każdej wydanej decyzji (w 2016 roku było ich ponad 2 tysiące) jest napisane, że jeżeli strona jest niezadowolona z tego rozstrzygnięcia może się odwołać do Wojewody Mazowieckiego. W tym okresie było zaledwie kilka odwołań do Wojewody.

- W 2016 roku była kontrola z przestrzegania procedur ISO, przeprowadzona przez zewnętrznego audytora, który na podstawie losowo wybranej sprawy badał ją i analizował mając do wglądu wszystkie dokumenty.

- Dwa razy w roku przeprowadzany jest audyt wewnętrzny przez pracowników Wydziału Organizacyjnego, którzy na podstawie losowo wybranych spraw sprawdzają np. terminowość wydawanych pozwoleń itp. Z kontroli sporządzana jest opinia, w przypadku stwierdzenia jakichkolwiek uchybień Naczelnik Wydziału składa na piśmie wyjaśnienia. Było drobne uchybienie (zalecono wypełnianie wszystkich pól w druku metryki sprawy), które zostało usunięte.

- W Wydziale Architektoniczno-Budowlanym nie ma przewlekłego i biurokratycznego postępowania. Taki zarzut w Wydziale nie ma miejsca, ponieważ Ustawa „prawo budowlane” określa terminy pewnych elementów procedury np. w ciągu 14 dni od złożenia wniosku Wydział zobowiązany jest przez

ustawodawcę do sprawdzenia, czy złożony wniosek nie ma braków formalnych, dokonuje się adnotacji na wniosku i wzywa inwestora do uzupełnienia. Prawo budowlane określa, że postępowanie nie może trwać dłużej niż 65 dni, w przypadku przekroczenia tego terminu Starosta płaci karę w wysokości 500 złotych za każdy dzień zwłoki. W okresie, gdy jest Naczelnikiem Wydziału takie zdarzenie nie miało miejsca. Przekroczenia terminu nie można ukryć, cała dokumentacja jest w elektronicznym obiegu dokumentów, w dniu, kiedy wpływa wniosek jest on rejestrowany, przesłany do Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa, wydawana jest decyzja, w przypadku pism do inwestora są one wprowadzane do elektronicznego obiegu dokumentów. Cała dokumentacja jest przejrzysta i transparentna.

W uzasadnieniu do skargi, skarżący powołują się na pismo Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 04.03.2016 r. stanowiące odpowiedź na wystąpienie Burmistrza Podkowy Leśnej, twierdząc, że w przedmiotowym piśmie cyt: *określono odstępstwa dla Miasta Podkowa Leśna.*

Pismo Ministerstwa stanowi natomiast, iż cyt: *do tego czasu realizacja inwestycji drogowych na obszarach objętych ochroną konserwatora musi odbywać się w ramach obowiązujących regulacji zawartych w ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 roku o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2031) lub w ustawie z dnia 07 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.).* Tak więc żadnych odrębnych uregulowań dla obszarów wpisanych do rejestru zabytków nie określono, bo określić nie można było w świetle obowiązującego prawa.

W wydziale realizowane są audyty wewnętrzne i kontrole zewnętrzne oraz są przestrzegane procedury kontroli zarządczej. Obowiązuje system ISO, system jawności i transparentności, każda kontrola wypadła bardzo dobrze. Podsumowując, zarzuty mieszkańców Podkowy Leśnej są bezpodstawne.

W wyniku przeprowadzonych czynności wyjaśniających i kontrolnych Przewodniczący Komisji Rewizyjnej sformułował i poddał pod głosowanie wnioski o następującej treści:

Komisja Rewizyjna nie dopatrzyła się w działalności Starosty Grodziskiego przesłanek określonych w art. 227 K.p.a., tj. nienależytego wykonywania zadań, naruszenia praworządności czy biurokracji w załatwianiu spraw w zakresie sprawowanego przez Starostę nadzoru nad działalnością wydziałów Starostwa Powiatu Grodziskiego.

Komisja Rewizyjna przyjęła wniosek jednogłośnie uznając skargę za niezasadną.

§ 3.

Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Powiatu Grodziskiego.

§ 4.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady
Jerzy Terlikowski